

Begrenzte Handlungsspielräume: Belgien übernimmt den OSZE-Vorsitz

Markus Kaim

Zum Jahreswechsel 2005/2006 hat Belgien turnusgemäß den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) übernommen. In den nächsten zwölf Monaten ist es nun Sache des belgischen Außenministers Karel de Gucht, den Konsens über die institutionelle Struktur und die Aufgaben der OSZE wiederherzustellen, der in den vergangenen Monaten erodiert zu sein schien. Große Differenzen in den Vorstellungen der Mitgliedsländer haben sowohl das 30. Jubiläum des KSZE-Prozesses im August 2005 als auch das Jahrestreffen des Ministerrates im Dezember 2005 in der slowenischen Hauptstadt Ljubljana überschattet. Drei Politikfelder sind in besonderer Weise umstritten und daher vorrangige Herausforderungen für den belgischen Vorsitz: der innere Reformprozess der OSZE, die Einhaltung der von den Mitgliedern eingegangenen Verpflichtungen im Bereich der Konfliktregelung und die Zukunft der OSZE-Wahlbeobachtung.

Unabhängig voneinander haben im Juni 2005 sowohl die Parlamentarische Versammlung der OSZE als auch ein vom Ministerrat 2004 eingesetztes *Panel of Eminent Persons* aus sieben Mitgliedstaaten Vorschläge für die institutionelle Reform der OSZE unterbreitet: Ausgehend von der Annahme, dass die Effektivität der Organisation und damit auch ihre politische Bedeutung in den vergangenen Jahren Defizite aufwiesen, haben beide Berichte eine institutionelle Stärkung des OSZE-Generalsekretärs und ein größeres politisches Gewicht des amtierenden Vorsitzenden auf Kosten der Mitgliedstaaten gefordert. Ziel ist dabei, eine zügige und

wirksame Handlungsfähigkeit der OSZE in Krisensituationen zu gewährleisten.

Ein weiterer Reformvorschlag betrifft die Konsensregel der OSZE: Diese soll dadurch aufgeweicht werden, dass für Personal-, Haushalts- und Verwaltungsfragen Mehrheitsabstimmungen möglich sein sollen. Weiterhin müsse von einem Land, das eine Entscheidung blockiere, verlangt werden können, dass es seine Position öffentlich begründet. Damit solle der politische Druck auf die Konsensbereitschaft dieses Akteurs erhöht werden.

Insbesondere in diesem Punkt steht Russland im Gegensatz zu nahezu allen anderen Mitgliedstaaten. Denn die Forderung nach

Modifizierung der Konsensregel resultiert vor allem aus der Politik Russlands, das in den vergangenen Jahren maßgeblich dafür verantwortlich gewesen ist, dass zahlreiche Beschlüsse der OSZE blockiert worden sind und dass auch beim Ministerratstreffen in Ljubljana (nach den Ratstreffen 2003 und 2004) erneut keine gemeinsame Abschlusserklärung zustande kam. Eine Mehrheit von Mitgliedstaaten plädiert jedoch für die skizzierte Modifikation der Abstimmungsmechanismen.

Vor diesem Hintergrund ist es bereits als Erfolg zu werten, dass der von Russland Anfang 2005 ausgelöste Haushaltsstreit beigelegt werden konnte bzw. nicht wieder aufflammte und dass der Ministerrat sich auf eine *Roadmap for Reform* verständigen konnte, mit der die Effektivität der OSZE gestärkt werden soll. Zugleich ist jedoch kein Konsens darüber erkennbar geworden, welchem politischen Zweck eine Reform der OSZE dienen sollte: Soll das Leitbild eine am staatlichen Sicherheitsbegriff orientierte sicherheitspolitische Institution im euro-atlantischen Raum sein oder eine der »menschlichen Sicherheit« verpflichtete Organisation, die Prozesse der politischen und gesellschaftlichen Systemtransformation unterstützt?

Russlands Verpflichtung zum Abzug aus Transnistrien und Georgien

Ein weiteres Problem hat der belgische Vorsitz von seinen Vorgängern übernehmen müssen: Die Abschlusserklärung des Ministerratstreffens im Dezember 2005 scheiterte wie in den Jahren zuvor insbesondere an dem Dissens über die Einhaltung der Verpflichtungen Moskaus, seine Truppen aus Transnistrien – einem der Republik Moldau abtrünnig gewordenen Gebiet – und aus Georgien abzuführen. In beiden Territorien ist die OSZE seit 1992 bzw. 1993 vertreten und besitzt das Mandat, sich an den Bemühungen um eine politische Regelung der Sezessionskonflikte aktiv zu beteiligen. Beim Treffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE im Jahr 1999

hatte sich Russland verpflichtet, den Truppenrückzug bis zum Jahr 2001 abzuschließen. Während Moskau am 30. Mai 2005 mit Georgien prinzipielles Einverständnis über den sukzessiven Abzug seiner Truppen herstellen konnte, ist im Falle Transnistriens jedoch weder die Abzugsvereinbarung von russischer Seite eingehalten worden, noch steht eine politische Vereinbarung zwischen der moldawischen Regierung, der separatistischen Führung in Tiraspol und dem Kreml in Aussicht. Auch in dieser Frage ist Russland in der OSZE weitgehend isoliert vom überwiegenden Teil der Mitglieder: Die USA und die Mitgliedsländer der Europäischen Union haben auf einer erneuten Erwähnung der russischen Verpflichtungen zum Truppenabzug in der Abschlusserklärung des Ministerrates bestanden, die letztlich am russischen Widerstand scheiterte.

Die OSZE-Wahlbeobachtung: Opfer ihres eigenen Erfolges?

Auch der seit Jahren schwelende Streit um die Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE wird eine besondere Herausforderung für den belgischen Vorsitz sein: So haben Russland und eine Reihe anderer postsowjetischer Staaten (Weißrussland, Kasachstan, Usbekistan u.a.) im vergangenen Jahr wiederholt gefordert, dass sich die OSZE weniger um Wahlbeobachtung, die Beachtung demokratischer Standards in den Mitgliedstaaten und die Einhaltung der Menschenrechte kümmern sollte. Sie haben damit vor allem auf die Aktivitäten des in Warschau residierenden *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) der OSZE gezielt, dessen kritische Wahlbeobachtung eine wichtige Rolle bei den Systemwechseln in Georgien, Kirgisistan und der Ukraine gespielt hat. Dem ODIHR obliegt die gesamte »menschliche Dimension« der OSZE, neben der Wahlbeobachtung mithin die Stärkung demokratischer Institutionen, der Menschenrechtsschutz, die Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus in den Mitgliedsländern u.ä.m.

Die Gruppe der ODIHR-kritischen Mitglieder beklagt zudem die geographische Einseitigkeit der OSZE: Die Organisation befasse sich ausschließlich mit den Ländern Mittel- und Osteuropas, sei aber in Westeuropa oder Nordamerika kaum bzw. gar nicht tätig. Statt sich mittels Wahlbeobachtung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten einzumischen, müsse die OSZE wieder zu einer sicherheitspolitischen Institution im Sinne der KSZE entwickelt werden und sowohl in einem eher traditionellen Sinne Sicherheitspolitik betreiben (vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Rüstungskontrolle) als sich auch den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen stellen.

In der Konsequenz hat die angesprochene Staatengruppe dafür plädiert, die Aktivitäten des ODIHR der Kontrolle der Regierungen der 55 Mitgliedstaaten zu unterwerfen. Konkret bedeutete dies, dass die OSZE-Wahlbeobachter ihre Berichte nicht mehr unmittelbar nach einer Wahl veröffentlichen dürften, sondern zuerst dem Ständigen Rat der OSZE-Botschafter vorzulegen hätten, der mit Einstimmigkeit über deren Publikation befinden sollte. Dies liefe darauf hinaus, dass gegebenenfalls auch solche Regime mit der Verabschiedung eines ODIHR-Berichtes befasst wären, die die Abhaltung freier und fairer Wahlen verhindert haben. Die Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE, die zu einem der wichtigsten, weil wirkungsvollsten Instrumente der Organisation gehören, würden damit weitgehend bedeutungslos. Gerade die Erfolge, die sie in den vergangenen Jahren verbuchen konnten, drohen die Missionen nun also zu einem Opfer der Politik Russlands und einiger anderer Staaten des postsowjetischen Raumes werden zu lassen.

Zwar konnten sich beim Ministerrats-treffen die Vertreter der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten mit ihrer Politik der »Unantastbarkeit« noch durchsetzen. Ihr zufolge sieht die erzielte Vereinbarung vor, dass das ODIHR dem Ständigen Rat zwar Bericht erstatten solle, dass aber die Eigenständigkeit dieser vom

österreichischen Diplomaten Christian Strohal geleiteten OSZE-Sonderinstitution letztlich nicht angetastet werde. Mit dieser formalen Regelung des Konflikts wurde die Auseinandersetzung in der Sache lediglich vertagt. Die nächsten Wahlbeobachtungsmissionen im postsowjetischen Raum, zum Beispiel im März 2006 in Weißrussland, werden voraussichtlich erneut entsprechende Kritik auf sich ziehen, mit der sich der belgische Vorsitz auseinandersetzen haben wird.

Konkurrenz durch andere internationale Organisationen

Die unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten zu der Frage der Aufgaben der OSZE gehen nahezu zwangsläufig auch mit divergierenden Bewertungen ihrer Bedeutung einher: Während zum Beispiel die Staaten der Europäischen Union und die USA unter Verweis auf die transformierende Kraft der OSZE immer wieder die Bedeutsamkeit der Organisation herausgestrichen haben, sieht der Kreml in der OSZE eine Einrichtung, die den russischen Interessen nicht mehr dient und sich in einer Krise befindet. Moskau hat daher begonnen, mit der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) sowie der Schanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) alternative sicherheitspolitische Handlungsforen zu entwickeln bzw. aufzuwerten.

Die im Jahr 2003 gegründete OVKS entspricht im Gegensatz zur OSZE stärker russischen Ordnungsvorstellungen. Denn sie perpetuiert einerseits als System kollektiver Sicherheit die russische Vormachtstellung im postsowjetischen Raum und basiert andererseits auf dem Prinzip der strikten Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Daher befasst sich die OVKS auch nicht mit der sogenannten »menschlichen Dimension« der OSZE, das heißt dem Gesamtkomplex von Grundfreiheiten und Menschenrechten. Im Interesse der Abgrenzung von Einflusssphären bemüht sich Moskau seit dem Sommer 2004, die OVKS

aufzuwerten, indem es die Nato drängt, institutionelle Beziehungen zur OVKS aufzubauen und damit Russlands Hegemonialrolle im postsowjetischen Raum implizit anzuerkennen.

Die Schanghai-Organisation für Zusammenarbeit, 2001 gegründet, widmet sich vornehmlich der Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität und sucht dabei implizit den amerikanischen Einfluss in Zentralasien zurückzudrängen. Sie festigt zwar nicht dauerhaft eine russische Hegemonialrolle in dieser Region. Indem sie aber begonnen hat, eigene Wahlbeobachtungsmissionen zu entsenden – deren Beurteilungen in der Regel deutlich weniger kritisch ausgefallen sind als die der OSZE –, tritt sie in unmittelbare Konkurrenz zum ODIHR und relativiert im russischen Sinne dessen Tätigkeit. Eine gemeinsame normative Orientierung, das heißt die Einhaltung demokratischer Standards und die Gewährleistung von Menschenrechten, ist im Gegensatz zur OSZE keine Kooperationsgrundlage der SOZ-Mitgliedstaaten.

Wie weiter mit der OSZE?

Soll die OSZE nicht in die Bedeutungslosigkeit abgleiten und ein wirksames Instrument gesamteuropäischer Sicherheitspolitik bleiben, müssen der belgische Vorsitz und Deutschland weiterhin dafür Sorge tragen, dass die OSZE-Institutionen, vor allem das ODIHR, nicht durch institutionelle Kompromisse geschwächt werden. Inhaltlich besteht zu solchen Kompromissen trotz der Kritik postsowjetischer Staaten auch kein Anlass. Bereits 1991 haben die Mitgliedstaaten als gemeinsame normative Grundlage formuliert, dass Fragen der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit ein internationales Anliegen seien und die Einhaltung dieser Normen daher keine ausschließlich innere Angelegenheit eines einzelnen Staates sei. Eine Aufweichung dieses Konsenses bedeutete nicht nur den ersten Schritt zu einer normativen Aus-

höhlung der OSZE, sie würde darüber hinaus die Organisation ihrer wirksamsten Instrumente berauben.

Zugleich gilt es aber, gerade die westlich orientierten Staaten des postsowjetischen Raumes auch weiterhin dauerhaft auf die Kooperation in der OSZE zu verpflichten. Für sie ist die Organisation angesichts begrenzter Alternativen ohnehin ein wichtiges Forum für sicherheitspolitische Zusammenarbeit, das ihnen weit mehr Gehör in der internationalen Politik verschafft, als sie es nach ihren Machtressourcen erwarten dürften. Um diesen Staaten noch stärkere Anreize zur kontinuierlichen Kooperation zu geben, sollte sich die Bundesrepublik dafür einsetzen, dass die Balance zwischen der menschlichen, der politisch-militärischen und der wirtschaftlichen Dimension der OSZE neu justiert wird. Dies darf zwar nicht heißen, sich auf die russische Politik einzulassen, die die »menschliche Dimension« faktisch aushöhlen will. Um Russland und andere Staaten des postsowjetischen Raumes aber dauerhaft für eine weitere Zusammenarbeit im Bereich der »menschlichen Dimension« zu gewinnen, ist es notwendig, deren Interesse an der OSZE durch zu erwartende Kooperationsgewinne zu erhalten und wo möglich noch zu steigern.

Es wird daher eine zentrale Herausforderung für den belgischen Vorsitz und für die deutsche OSZE-Politik sein, die Organisation wieder stärker zu einer mehrdimensionalen Sicherheitsinstitution zu entwickeln, in dessen Aktivitätenprofil neben den Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten auch wieder Elemente politisch-militärischer und wirtschaftlicher Kooperation treten. Eine Ausweitung der bislang rudimentären Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus, die Wiederbelebung der Rüstungskontroll- sowie Abrüstungsaktivitäten und eine Belebung der faktisch nicht existenten wirtschaftlichen Zusammenarbeit könnten erste Schritte sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364